

農協による農業雇用労働力供給システムの構築 — JA ふらのによる「農作業ヘルパー」制度をめぐって —

田 中 規 子*・柳 村 俊 介**

The Supply System of Agricultural Hired Labor by the Agricultural Cooperative — The Case of “The Farming Operation Helper” of the JA Furano —

Noriko TANAKA*, Shunsuke YANAGIMURA**
(April 2003)

はじめに*

富良野地域の農業は、減反が開始される1970年以前は、稲作を基幹作物としながら、澁原用馬鈴薯・麦類・豆類・ビートなどの一般畑作が加わる作物構成であった。しかし減反を契機に積極的に野菜作への転換が進められてきた。農協の振興計画に基づきながら、生産者による野菜産地化への組織的取り組みが推進された^(註1)。富良野地域における野菜作は、その他に早期には西瓜の栽培が行われるが、1970年代以降タマネギ・ニンジンを中心とした野菜産地が形成され、1970年代後半にはハウレン草・レタス・キャベツ・さやえんどうが導入、1980年代以降はメロン・スイートコーン・南瓜・アスパラガスなどが導入され、多品目野菜産地へと変貌してきた。近年は輸入自由化の煽りを受け、農産物価格が低下傾向をたどる中で、タマネギ・ニンジンの比重が低くなり、それに代わって施設野菜などの高収益作物への傾斜を強めており、ハウレン草・ミニトマト・ピーマン・ハウスメロンなどの作付け及び販売金額が増加しているのである。

このように、富良野地域ではタマネギ・ニンジンを中心とした露地野菜産地から、施設野菜も導入した多品目野菜産地への転換が進んでいる。またこのような動きと平行して、農協は撰果場、野菜予冷・集出荷施設、野菜加工工場（野菜ジュース工場・タマネギ加工場等）などの施設を建設整備し、我が国有数の規模を誇る野菜産地が形成された。

ところで富良野地域における野菜産地形成の特徴の一つとして、タマネギ・ニンジンの時代から、雇

用労働に強く依存してきたことがあげられる^(註2)。主に4月～10月まで、タマネギ・ニンジンの定植、野菜収穫作業に、大量の雇用労働が投入され、その労働力供給を富良野管内の各農協が、積極的に行ってきたという経緯がある。かつては労働力の供給源として「女工」と呼ばれる、近隣の産炭地域の炭鉱労働者世帯の主婦や富良野市周辺の離農世帯の主婦が、農家の常雇ないし臨時の農業雇用労働者として雇用されてきた。各農協も女工^(註3)をそれぞれの方法で確保し、農家の需要に応じて労働者を派遣してきた。しかし近年は女工の高齢化によって、労働力供給基盤の弱体化がすすみ、新たな労働力供給システムを構築する必要に迫られたのである。

こうした労働力需給の逼迫状況に対し、農協によって新たに講じられた労働力供給システムが本稿でとりあげる「農作業ヘルパー」制度である。富良野地域は、北海道でも有数の観光地であるために、若年層を中心に多くの観光客が本州から訪れており、その中には富良野地域での滞在や旅行資金の獲得を目的として、短期的な農業労働者として農家に雇用される者が多数みられる。このことに着目して彼らを農業労働力として組織的に編成したものが農作業ヘルパーである。それゆえ農作業ヘルパーは、第一に富良野市周辺に存在する労働力ではないこと、第二に非熟練の若年労働者であること、第三に農協が労働力の募集や派遣に直接的に関与する、といった点で従来の女工労働力とは異なる特徴をもつ。本稿では、「農作業ヘルパー制度」を概観したうえで、農協による農業雇用労働力供給システムの課題を明らかにしていく。

* 酪農学園大学酪農学部農業経済学科，非常勤講師

Department of Agricultural Economics, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido 069-8501, Japan

** 酪農学園大学酪農学部農業経済学科，農業経営学研究室

Department of Agricultural Economics, Farm Management, Rakuno Gakuen University, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan

1. 「農作業ヘルパー」の概要

富良野農協^(註4)では、従来からの主要品目であったニンジン・タマネギについては農協出資の農作業受託会社が、大型機械による作業受託と労働者派遣を行い労働力不足問題に対処してきた。しかし高収益が期待される軟弱野菜・施設野菜については、機械化が困難であることに加え労働力不足がネックとなって、作付の増大を制約していた。そこで1996年に富良野農協は農作業ヘルパー制度を発足させ、特にレタス・スイカ・メロン・ピーマン・ミニトマト・ホウレン草などの作付け拡大に向けて、労働力不足に対処している。

(1) 農作業ヘルパーの募集活動

農作業ヘルパーは、4月～10月までの管理作業を含む作業全般に従事する者と、7月～10月までの収穫作業を主体とした作業に従事する者という2つのパターンに大別される。ヘルパーの募集広告は、まず4月のヘルパー採用に向けてアルバイト情報誌に掲載される。地域的には札幌・関東首都圏・関西の都市部をターゲットとしている。アルバイト情報誌の他には、富良野農協のインターネットホームページ、富良野市内の喫茶店^(註5)、宿泊施設などでヘルパーの募集の広告を行っている。

応募者に対しては農協販売部の職員が札幌・大阪・東京で面接を行っている。面接ではヘルパー寮での集団生活ができる人物かどうかを最も重視しており、農作業に対しての経験や重労働に耐えられるかどうかについては、農協、応募者ともにその場で判断できないために、実質的には考慮していない。このような募集活動の結果、1996年～1998年の3年間は各年次55名、1999年は73名、2002年には81名をヘルパーとして雇用した。

1996年にヘルパー事業を開始した時点では採用者数を大幅に上回る応募者があったが、2001年に時給を850円から現在の800円に引き下げたことによって、応募者は減少傾向にある。時給の切り下げは、生産物価格の低下傾向にあって時給850円を維持することが困難であったためであるが、施設野菜を中心とした野菜作の維持拡大によってヘルパーへの需要は高まっており、応募者数の減少がヘルパー事業の新たな問題となる可能性がある。事実、募集活動は年々工夫が必要となっており、募集活動のコストも無視し得ない。都市部から労働力を調達することは、都市部の労働市場との労賃比較といった問題を内在しているものであり、現行の賃金水準で今後も人員が潤沢に集まるかどうかは確実ではな

い。

(2) 農作業ヘルパーの運用

一方のヘルパー利用農家戸数は、1996年50戸、1997年80戸、1998年100戸、1999年116戸、2002年156戸と徐々に増加している。

ヘルパーの運用に当たっては、農協販売部業務第2課の職員が農作業ヘルパーのマネージャーとなって、生産者から要望を聞き、ヘルパーを派遣している。マネージャーは実質的には1名で、補助的に2名があたっている。生産者の申し込みはヘルパー利用希望日3日前までに行われ、原則的に1日単位での利用である。雨天による中止以外は、利用の変更は認められない。また特定の農家へ張り付ける場合は、期間を最長1ヶ月としている。これはヘルパー、農家両方の平等性を考慮しているためである。ヘルパーは、「多くの作業あるいは逆に特定の作物・作業に従事したい」「多くの農家と接したい」「気に入った農家で長く従事したい」などという要望を抱えており、一方の農家の方では「長期間同じヘルパーを利用することによって作業能力を向上させたい」「作業能力の高いヘルパーを長期にわたって利用したい」といった要望がある。その調整のためのルールが、最長1ヶ月同一ヘルパーを同一農家への張り付けである。

以上のような農家と農協との間での取り決めのほかに、農作業ヘルパーの運用に関して具体的に次のような生産者の注意と理解を求めている。第一に、非熟練労働者である点について、「①初心者には丁寧な指導を行う、②原則的に手作業に従事させる」ということ。第二にヘルパーの労働条件を守るための注意点として、「③ヘルパー運用時間^(註6)の変更、残業は原則的にできない、④休憩時間の徹底、おやつを用意」。第三に農協が調整役であるということからくる注意点として、「⑤移植期・収穫期の一時期に利用が集中する場合、ヘルパー利用者の希望を十分満たすことができない^(註7)、⑥原則的に野菜予冷库・集出荷施設関連野菜および果実関連の作業に優先的に派遣する（なお運用に余裕があれば上記作業以外にも派遣できる場合がある）、⑦ヘルパー、各生産者の平等性から一ヶ月ごとのローテーションを組む、⑧ヘルパーの指名はできない」などが、生産者に対し明文化して注意を促している。

賃金については、作業内容にかかわらず一律800円/時としている。生産者が支払う利用料金は、時給800円、事務費1人1日240円(税込み)、待遇改善費^(註8)240円(税込み)である。1日の利用料金は

すると(実働7.5時間×800円)+(事務費税込み240円)+(待遇改善費税込み240円)=6,480円となる。その他2年目以降のヘルパーについては、熟練手当てとして、2年目ヘルパーは月額6,000円、3年目ヘルパーは8,000円、4年目ヘルパーは10,000円を支給している。しかし2年目以降のヘルパーに対しても、特に初年度のヘルパーと作業内容に差異を設けておらず、ヘルパーを農家へ派遣するときに、初年度ヘルパーと組ませて、指導的役割を担わせるなどの対応をとっているのみである。また3ヶ月以上繁忙期に従事したもののについては、富良野市からの帰りの交通費を支給している。

女工の賃金と比較してみると、農協で雇用している女工の夏場の時給は700円、冬場の時給は640円となっており、農作業の熟練度が高いにもかかわらず、女工の方がヘルパーよりも低い賃金体系となっている。したがって利用農家にとって、ヘルパーを雇用することは、女工を雇用するよりも負担が大きい。

(3) 農作業ヘルパーの作業内容、労働条件、生活条件

ヘルパーが行う主な作業は、夏場の手作業による収穫作業、定植、メロン・スイカの管理作業である。ヘルパーは基本的に単年度での雇用であり、農作業に従事した経験をほとんど持たない都市部出身の青年であることから、比較的熟練度が要求されない作業に限定される。

ヘルパーの労働条件をみると、一日の実働時間は7.5時間で、時期や作業内容によって時間帯が若干変化する。また一日の休憩時間は昼休み1時間と15分2回となっている。休日は不定期の週休1日であり、雨天による作業中止などを休日に当てることもある。その他の休日は、お盆に2日、9月に研修で2日間の全日休暇がある。

ところでヘルパーは富良野市周辺の在住者ではないので、住居を用意しなければならない。富良野農協は1996年のヘルパー事業開始時には2つの寮を確保していたが、2001年にヘルパーの拡充のため新たなヘルパー寮を建設した。新しい寮は3階建てで、120名収容可能、全室個室、個室にはベッド・布団・机・ストーブ・ロッカーが備え付けられ、各階には談話室が設けられている。その他24時間風呂・シャワー室・洗濯機・乾燥機がある。食事は食堂で3食支給され、ヘルパーは寮費1日500円と、食費1日1,000円を支払って、寮生活を送っている。

このように、都市部からきた若年非熟練労働者で

あるヘルパーは、ヘルパーとして農作業に従事しつつ、整備された寮で生活を送っている。しかし、雨天や天候異変などによって作業が中止される日が多くなると、ヘルパーの収入は減少することもあり、滞在コストがヘルパーの負担となっているにもかかわらず、収入において不安定な面がある。こうした状況に対して、農協のヘルパー担当マネージャーは、ヘルパーの仕事を確保するために、農家との調整を行っている。なおJAふらののは多品目野菜産地であるため、野菜の集出荷施設や加工施設を運用しており、多数の労働者を雇用している。ヘルパーの作業が不足しているときは、このような野菜関連施設で作業に従事させることによってヘルパーの仕事と収入を確保する対応がなされている。

2. 「農作業ヘルパー」事業の特徴

以上にみたように、農作業ヘルパーはそれまで雇用労働力の主体であった女工に比べて、労働力としての属性も、農家・農協との関係も違っている。既にいくつかの点を指摘したが、ここで改めて整理すると次のようになる。

第1に、ヘルパーは農業経験をほとんど持たない非熟練労働力であり、採用時の作業能力の水準が低い。能力水準は次第に向上するが、そこにはかなりの個人差があり、女工に比べて作業能力という点ではばらつきが大きいグループとなる。

第2に、ヘルパーは周辺地域の居住者ではないために、住居を確保しなければならない。ヘルパーの聞き取り調査では寮費をヘルパーが支払うことについて疑問視する声も聞かれたが、負担のあり方についてはともかく、富良野周辺に在住している女工と対比して、滞在コストが発生する点に大きな相違点がある。

第3に、農繁期だけのパート労働者ではなく、数ヶ月間の常雇労働者・季節労働者として処遇しなければならない。農作業には繁閑がつきものだが、継続的・安定的な仕事を確保する必要があり、そのための対策が求められる。前述の点と合わせて言えば、非熟練労働者ながら調達コストは高くならざるをえない。

第4に、非熟練労働力を通年的に雇用するという点で、雇用する側が十分な条件を備えていない点である。ヘルパーの技術指導など、接し方にばらつきがあること、そして一戸の農家では農作業の繁閑を解消しきれず、一定数のヘルパーを数ヶ月間固定的に雇用することは困難である。

第5に、多数の非熟練労働力と多数のヘルパー利

用農家の間に立って調整するマネージャーの存在が不可欠であり、ヘルパー事業の最大の特徴はこの点にある。第1～第4にあげた点から生じる諸問題への対応は、直接的にはマネージャーにかかってくる。マネージャーには高い調整能力が求められるが、それだけではなく、前提条件としてヘルパーと利用農家双方からの信頼を得ていなければならない。

3. 農作業ヘルパー事業の課題

以上のような特徴をもつヘルパー事業では、次に述べるような様々な問題が生じやすく、それに対応した対策が必要である。ヘルパー事業がもつ上のような特徴を踏まえて、その課題を整理する。

(1) 非熟練労働者としての受け入れに対する問題点

ヘルパーの多くは、農業労働者としての自覚に乏しい都会出身の若者である。この中にはリピーターもいるが、多くは1年限りのヘルパーである。彼らは、北海道や富良野に対する憧れをもち、農作業を体験したいと思い、ヘルパーに応募している。つまり、農業労働者でありながら半ば実習生としての気分を抱いている。さらに、寮生活も彼らにとって重要なファクターであり、寮生活を無くしてしまうと、おそらくヘルパーが感じる満足度は大きく低下するに違いない。

こうした「半ば実習生気分の労働者」であることを、雇用する側は理解しなければならない。都市部から来るヘルパーに対し、低い賃金体系で女工並みの作業能力を要求するのは無理がある。ヘルパーの生活が、寮生活・農作業・地域や農家との交流といった面で充実してこそヘルパー制度が成り立つのである。ヘルパーの生活を充実させることは、富良野農業の将来の担い手を増やすことにつながる可能性があるし、少なくとも富良野の評価を高め、口伝えで翌年のヘルパー応募者を増加させることにつながるであろう。

(2) 非熟練に対する寛容と雇用者への教育、技術の平準化

ところで、女工と比較して、非熟練であるにもかかわらず調達コストが高いことは、ヘルパーに対する非寛容的な評価につながる。しかしそれはヘルパー事業がもつ本来的な特徴であり、女工と同等の農業労働力ではありえないことを利用農家が十分に理解する必要がある。この点、ヘルパーへの指導のあり方を含めて、雇用者である農家がきちんとした

認識をもつ必要がある。つまり、農業経験がないヘルパーを指導し、うまく使いこなすことができるかどうかは経営者能力にかかっているのである。

ヘルパーの作業能力を向上させるには、個々の雇用者の指導に頼るだけではなく、地域農業自体の変化も求められる。すなわちヘルパーのような非熟練労働力に依存しながら野菜作を展開させるためには、作業工程をできる限り均一化し、技術水準も平準化する必要がある。技術の公開、マニュアル化にむけた努力は、最終的に地域農業全体の底上げにつながることであり、そのための条件整備を行うことも必要である。また、ヘルパーの指導の仕方や接し方等、労務管理の経験を交流し、スキルアップをはかる取り組みもヘルパー利用の高度化につながる。

(3) ヘルパーに対する適切な労働評価

ヘルパーの作業能力に関する個別差を解消することはできない。そして、2年目、3年目のベテランヘルパーが増加するにしたがい、ヘルパーの能力差はますます拡大する。寮における集団生活を円滑にするためには、ヘルパーの処遇をできる限り対等にすることが望ましい。しかし、能力差が拡大するとすれば、むしろ誰もが納得できるような形で、能力差を反映した賃金の支給方法を検討することも考えられる。

現在は、熟練手当として経験年数に応じて月額6～10千円が支払われているが、この金額が適切かどうか。例えば熟練者や有資格者にはそれなりの作業を担当させ、賃金もそれに見合った水準にするという方策も考えられる。富良野独自の等級を設け、経験年数や資格の有無、マネージャーの考課等によって、等級を上昇させていくようなメリットシステムの検討も考えられる。

(4) ヘルパー組織の広域的活用に向けての課題

さて、ヘルパーの組織の大きさをどのように考えるべきか。組織の範囲を大きく考えた方がメリットが生じる面と、逆に範囲を小さくした方がよい面とがある。

前者に関わって、第1に、寮の設置・運営面があげられる。多数のヘルパーの生活を一括して管理する方が、寮の建設コストや管理経費を低減することができる。

第2に、ヘルパー事業がかかえる重大な問題として、農作業の繁閑があげられる。この繁閑を調整しようとするれば、できる限り広い範囲の組織とした方

がヘルパーの過不足を調整しやすい。範囲が狭くなるほど作付作物が同一になって繁閑が重なり、過不足の調整ができなくなる。

だが第3として、範囲が広いほど労働力の移動時間がかかり、時間のロスが発生する。この点は、移動手段にかかるコストとともに、結局ヘルパーの利用コストを押し上げることにつながる。

このように、ヘルパー組織の規模に関わって考慮すべき面がいくつか思い浮かぶが、重要なファクターのひとつは、ヘルパー事業の根幹をなすマネージャーである。マネージャーにとってはヘルパー組織の規模は小さいほど運営がしやすくなる。マネージャーに無理がかからない程度の規模（利用農家数とヘルパーの人数）に抑える必要がある。

このことはマネージャーのあり方によって、規模が左右されるということも意味している。マネージャーの力量が高かったり、複数のマネージャーによって体制が強化されると、ヘルパー組織の規模を大きくすることができる^(註9)。

一方、ヘルパーの組織を一定規模に抑えるならば、ヘルパーの繁閑調整の方法を考える必要がある。現在は加工施設や選果場等で就業を確保する対応が行われているが、こうした施設を多くもつ富良野農協ならではの面がある。今後、富良野市全域にヘルパー組織が拡大すれば、ヘルパーの繁閑調整の問題はより大きな問題としてクローズアップされるだろう。ヘルパー組織間での過不足調整といった対応が求められるが、かかる組織対応だけでは問題に対処できないかもしれない。一定の固定的な人数の労働力を抱えるのであるから、その継続的な利用を実現しうる地域農業の部門構成が改めて問われる可能性がある。

おわりに

以上にみてきたように、多品目野菜産地における労働力供給システムとして、富良野地域の行っている農作業ヘルパー制度は機能を発揮しているが、さまざまな課題があることを確認した。今後「農作業ヘルパー」を軸にすえながら、施設野菜などの多品目野菜産地を発展させるためには、広域的な労働力調整を図る必要がある。

地域全体としては、農作業ヘルパー制度があっても、未だ労働力不足状態であり、今後高収益野菜や施設野菜の作付けを増加させるためには、さらなる労働力の供給が必要である。そのためには地域が女工などの常雇をどの程度保有しているのか、その他農作業受委託組織などの既存の労働力供給システム

と農作業ヘルパーとの作業内容、賃金形態、雇用形態などをいかにうまく組み合わせて、労働力需給をはかるかが重要である。農協が産地の規模を念頭に置きながら、労働力の供給主体として農作業ヘルパーの運用エリア、賃金体系、作業体系などを、女工など既存の労働力との調整を図っていくことが肝要である。

とはいえ農協が地域農業の労働力需要に対し調整主体となるのは困難な状況がある。前述の課題の他にヘルパー事業における農協の課題として、利益のあがりにくい事業ということがある。現在 JA ふうらの青果第2課がヘルパーの事業主体となっており、施設野菜の増収に対し事業を行っている。しかしヘルパー募集や寮経費など、直接作付け増加につながらないコストが多少なりとも農協の負担となっている。このコストを地域でどう負担するのが妥当であるか検討すべきであろう。

また転作の浸透と輸入野菜の増加とともに、野菜産地では施設野菜など高収益野菜への移行がみられ、富良野地域同様労働力不足が問題となっている。このような野菜産地に共通する課題に対し、農作業ヘルパー制度は応えうるものであるのかどうか。富良野地域は観光地として著名であり、若年層を募集するのが比較的容易であった点が農作業ヘルパー制度設立の背景となったが、近年若年層にも「田舎暮らし」や「農村で生活、仕事をしたい」「農作業に従事したい」「新規就農を目指したい」という要望がみられる。本稿では彼らを「半ば実習生気分の労働者」と表現したが、このような動きに着目し都市部から来る人々が一定期間以上農村への滞留を可能とする生活条件や経済条件の整備が可能であれば、農作業ヘルパーのような制度の適用は可能ではないかと考える。

注

(注1) 転作開始後の富良野地域の野菜産地形成過程については、文献(1) pp. 129～pp. 151 に詳しい。

(注2) 富良野の野菜作における雇用労働に依存した経営体型を「雇用依存型家族経営」と規定し、その形成と1990年代前半までの展開においては、文献(2)に詳しい。

(注3) 本来女工の意味は、「女性の工場労働者、女子工員」である。しかし富良野地域では、近隣の炭鉱が縮小するにつれて女工や炭鉱労働者世帯の主婦が農業雇用労働力となっていた経緯があり、彼女らを女工と呼ぶ慣わ

しになっていた。その名残で富良野地域及び近隣の元炭鉱地帯在住の出面や女性の農業雇用労働者を現在でも女工と呼んでいる。

- (注4) 平成13年に、富良野農協、東山地区農協、山部農協、中富良野農協、上富良野農協、占冠村農協の6農協が合併して、JAふらのとなった。合併前の平成8年の時点では、富良野農協が「農作業ヘルパー」を発足させ、富良野農協管内のみでのヘルパー事業であった。しかし平成13年に新しく建設されたヘルパー寮は、富良野市が建設したため、平成15年から富良野市管内の3農協であった旧富良野農協管内、旧東山地区農協管内、旧山部地区農協管内の3支所管内でのヘルパー利用となっている。さらに将来的には、合併された6支所農協管内でのヘルパー利用を見込んでおり、より広域的なヘルパー利用となることは必至である。

- (注5) 従来からライダーと呼ばれるバイク旅行者がおり、彼らが富良野市内の喫茶店などで、農家雇用の情報を得ていたことから、農作業ヘルパー募集を喫茶店でも行っていた。

- (注6) 2003年のヘルパー労働時間は、以下のとおりである。

- ① 6：00～12：00(休憩15分2回)
実働5時間30分
② 6：30～15：30(昼休み1時間, 休憩15分2回)
実働7時間30分

- ③ 7：00～16：00(昼休み1時間, 休憩15分2回)
実働7時間30分

- ④ 7：30～16：30(昼休み1時間, 休憩15分2回)
実働7時間30分

- ⑤ 8：00～17：00(昼休み1時間, 休憩15分2回)
実働7時間30分

なお①は、レタスの朝採り用作業時間帯である。この場合ヘルパーの受け取る賃金は5,000円だが、農家の利用料金は他の時間帯と同様である。

- (注7) 繁忙期に農協が十分なヘルパー派遣をできない場合、不足分に対して生産者は各自で労働力を調達することとなっている。

- (注8) 待遇改善費は、農作業ヘルパーの社会保険、雇用保険、北農健保、厚生年金など各種保険関係についての支払いに当てられている。

- (注9) ヘルパーのマネージャーは誰でも務まる仕事ではない。人望と調整力が無ければ、役割を果たすことはできない。仕事の内容に応じた処遇をするとともに、担当者の配置についても十分な配慮が必要と思われる。

参考文献

- (1) 農林水産省北海道農業試験場『富良野地域農業の特質と展開条件』1988年。
- (2) 岩崎徹編著『農業雇用と地域労働市場』北海道大学図書刊行会、1997年。
- (3) 今井健著『就業構造の変化と農業の担い手』農林水産省農業研究センター、1994年。